

**Eduardo Cavieres F.**

## **La deuda interna y externa de Chile, 1820-1880: actitudes y decisiones en las políticas económicas del siglo XIX**

### **1. Introducción**

La deuda pública de Chile (y de América Latina) es otro aspecto de los costos a largo plazo sufragados por estas economías a cambio de períodos de un limitado crecimiento económico. Al menos, tal fue el caso de Chile, especialmente durante los primeros decenios de la segunda mitad del siglo XIX.

En general, la economía chilena del diecinueve ha sido observada tradicionalmente a través de dos períodos bien delimitados en el paso del medio siglo. Hasta los años 1850, ella habría estado caracterizada por una política oficial neomercantilista y proteccionista, cuyos objetivos habrían sido el estímulo y fomento de actividades económicas nacionales, tanto en lo concerniente al comercio, la industria y la producción de materias primas, como en lo referente al transporte marítimo. A partir de 1860, el ascenso al poder de los gobiernos liberales habría significado, igualmente, la implantación de una política económica liberal representada, entre otros aspectos, por la expansión de la banca, las medidas monetarias (emisión de papel moneda), el predominio de las actividades financieras (sociedades anónimas) y la legislación aduanera de los años 1864 y 1872.

Sin embargo, recientes trabajos sobre varios de estos aspectos han demostrado que, más que etapas diferentes y opuestas,

las diversas políticas económicas oficiales y las tendencias de la economía chilena obedecerían más a un ajuste a las realidades del momento y a una visión pragmática que a la aplicación ortodoxa de alguna de las doctrinas económicas imperantes en la época.<sup>1</sup> Por otra parte, a través de nuestras propias investigaciones, hemos observado que, por sobre las diferencias que se pueden establecer en el tiempo, en el período 1820-1880 la economía del país, especialmente por su tipo de inserción en el mercado nor-atlántico, dominado por Inglaterra, muestra una caracterización general de evolución y crecimiento acumulativo, cuyas debilidades se exteriorizan intensa y bruscamente con la crisis "mundial" de 1873-1876 (Cavieres 1988).

Así, por ejemplo, en términos de la política oficial, si bien es cierto que la legislación económica, particularmente la respectiva a los aranceles aduaneros, trató de privilegiar condiciones que favorecieran el desarrollo del comercio, la producción y la marina mercante nacional, sea por inaplicabilidad de algunas medidas, o por la ausencia de inversiones domésticas, debió rápidamente ir armonizando los intereses del Estado con las realidades existentes y ello se manifestó en algunas tempranas medidas liberales (el establecimiento de almacenes fiscales en Valparaíso en 1831, abiertos a los comerciantes de todas las nacionalidades) o en la progresiva disminución, desde 1834, de los impuestos de internación de mercaderías. Ya en 1855, a propósito de la discusión de nuevas reformas a la ley aduanera de 1851, el economista liberal francés Jean Gustave Courcelle-Seneuil, consejero oficial del gobierno, estimaba que la legislación chilena en esas materias era más liberal que la combinación de los sistemas prevalecientes en Francia, Inglaterra y en los Estados Unidos. Lo que interesaba fundamentalmente a los gobernantes, conservadores o liberales, era proveer con suficientes fondos las arcas fiscales y, por ello, así como Rodríguez Aldea, ministro de Hacienda en 1822, podía señalar que se era

1 Sobre el tema, y desde diferentes perspectivas, varios estudios han tratado de precisar más profundamente el carácter de la política económica de la época. Entre ellos, merecen destacarse los trabajos de Will (1960), Rector (Ms. 1976) y el más reciente de Villalobos y Sagredo (1987).

liberal en todo aquello que no causara la ruina, Zorobabel Rodríguez, el llamado sumo sacerdote del libre comercio en la segunda mitad del siglo XIX, aceptaba una legislación proteccionista, siempre que las industrias que se establecieran probaran la factibilidad del éxito (citados por Will 1960: 211 y Sater 1976: 132). Como resultado de tales predicamentos e independientemente de las continuas reformas a la legislación respectiva, cerca del 65 % -en promedio- de las entradas fiscales ordinarias, a lo menos hasta los años 1860, se originaron en la percepción de impuestos aduaneros.

En relación con esta tónica, la economía chilena se abrió rápidamente hacia el sector importador-exportador, quedando ligada muy estrechamente a la economía inglesa a través de comerciantes e inversionistas de esa nacionalidad que actuaron individualmente, o mediante casas de comisión. Además, con la formación de compañías colectivas pudieron comprometer directamente, en algunos casos, a importantes hombres de negocios locales. A diferencia de lo que algunos estudios han enfatizado (por ejemplo, Platt 1972), la presencia inglesa en la economía chilena y la ligazón de ésta con Inglaterra era ya realidad en la década de 1820 y hacia 1850 estaba completamente solidificada y creciendo cuantitativa y cualitativamente. Desde el punto de vista chileno, la base de estas relaciones se constituyó a través de la producción minera, particularmente de cobre, la que concentró los mayores intereses y definió un verdadero ciclo económico, cuya fase terminal coincidió con los efectos de la crisis de 1873-1876.

Como producto de lo anterior, a partir de 1840, Chile comenzó a experimentar un fuerte proceso de modernización. El dinamismo observado hasta entonces por el sector mercantil cedió paso a la formación de un importante núcleo financiero centrado en Valparaíso. Las necesidades impuestas por el desarrollo del comercio de importación y el aumento de las exportaciones se tradujeron en la reorganización del sistema monetario y en la creación de nuevas instituciones e instrumentos de cambio. Las leyes de Sociedades Anónimas (1854) y de Ban-

cos (1860) vinieron a consolidar una situación que de hecho ya existía, y permitieron un nuevo impulso al crecimiento económico que alcanzaría niveles espectaculares en la década de 1860. La fisonomía de algunos centros urbanos, caso típico el de Valparaíso, cambió radicalmente y la acción del Estado en obras de infraestructura vial y portuaria se hizo ostensible.

Reviste mayor dificultad caracterizar la evolución sufrida por los diferentes grupos sociales participantes. De la ya tradicional interpretación tripartita centrada en la existencia de mineros, agricultores y comerciantes, con intereses diversos (Véliz 1969), hasta un reciente ensayo que intenta explicar los orígenes y desarrollo de la burguesía local (Villalobos 1987), varias investigaciones han tratado de aportar nuevas luces a la intrincada y compleja madeja de relaciones sociales surgidas al interior de los sectores más influyentes del Chile decimonónico. En general, puede señalarse que, a propósito de la inserción exportadora chilena en la economía inglesa, la progresiva presencia de británicos en los sectores más dinámicos de la economía local y el continuo proceso de adopción de relaciones capitalistas, la reestructuración de las vinculaciones entre los cuadros del poder en Chile pasó por cambios de actitud y la plasmación de una mentalidad más abierta a todo tipo de especulaciones; situación contraria a la sujeción a una sola actividad tradicional.

Por otra parte, un número importante de los miembros de la primera generación de comerciantes extranjeros que llegaron a radicarse en Valparaíso y en el resto del país a comienzos de los años 1820, contrajo matrimonio con damas de alta sociedad local, dando origen a una generación, especialmente anglo-chilena, que a mediados de siglo estaba presente no sólo en la minería y en el comercio, sino que además extendía sus operaciones hacia la agricultura y las finanzas. Como grupo, burgués o en proceso de aburguesamiento, vino a "ocupar posiciones de importancia social y política que habían estado anteriormente reservadas a los terratenientes que podían remontar su linaje hasta los tiempos coloniales" (Pike 1963: 15). Tal grupo no orientó sus mayores esfuerzos a la lucha política ni menos trató de



desarrollar fuertes intereses que se opusieran directamente a otros sectores pudientes que, igualmente, buscaban su integración a través de la ampliación de sus negocios, o de vinculaciones matrimoniales (Balmori y Oppenheimer 1979).

En lo concreto, la conjunción de intereses chilenos y extranjeros y de chilenos procedentes de distintos ámbitos y actividades económicas se produjo a través de un verdadero circuito monetario interno que comenzó en la minería, con las primeras inversiones de los años 1820, siguió con la reinversión de las utilidades en actividades mercantiles y financieras y culminó hacia mediados de la centuria con los inicios de la gran expansión productiva, de sentido ya fuertemente capitalista. Parte de los excedentes producidos se volcaron también hacia la propiedad y, en menor grado, hacia el impulso de una industria agrícola. En la medida que tal circuito minero-financiero fue desarrollándose y expandiéndose, comprometió cada vez con mayor fuerza a un grupo más amplio de la clase dirigente.

En este contexto quedan, sin embargo, muchas respuestas pendientes y una de ellas nos interesa en especial: las relaciones del poder político con los componentes del sector social y económico más influyente. ¿Existió una unidad completa entre la élite política y aquélla de carácter económico? A lo menos hasta 1860, el comportamiento del Estado y de la aristocracia local, ¿logró diferenciarse adecuadamente?, ¿obedeció realmente al ideal portaliano de la impersonalidad y al de la subordination de los intereses privados a los del bien público? En muchos aspectos efectivamente el grupo gobernante se mostró cauteloso y pródigo; escándalos financieros de la magnitud de aquellos que se registraron en naciones centro-americanas o en Paraguay o Perú, en Chile fueron desconocidos. En todo caso, el tema merece un análisis más profundo y en detalle que escapa a los límites impuestos a este trabajo, aunque debe ser considerado en las explicaciones del financiamiento del presupuesto y de las necesidades nacionales.

Resultado del conjunto de las situaciones antes descritas, en los años 1840 Chile, y algunos sectores sociales del país, comen-

zaban ya a experimentar los primeros beneficios de la prosperidad y del bienestar económico. Más que la materialidad de esos beneficios, es importante considerar la actitud y el espíritu con que los grupos dirigentes miraban su tiempo e improvisaban sobre el porvenir. Aun cuando el nítido desenvolvimiento de la agricultura y minería estuviera conectado a la expansión de la industria y de la población de los países de la economía central, y que además el cambio cualitativo y cuantitativo observado en las manufacturas y artesanías obedeciera a un perfeccionamiento de esas actividades y no a un fenómeno totalmente original, el impacto del desenvolvimiento de la economía no dejaba de revelar sus verdaderas raíces.<sup>2</sup>

El testimonio contemporáneo de Diego José Benavente, hombre público de aquilatada experiencia y de sólida reputación, ejemplifica claramente tal situación. En 1841 expresaba que a propósito de la expansión de las actividades comerciales y productivas y del aumento de las rentas fiscales por concepto de impuestos aduaneros, el país vivía efectivamente un progreso desconocido hasta entonces. Sin embargo, reflexionando más profundamente, agregaba:

Este rápido y casi asombroso adelantamiento ha deslumbrado a nuestros hombres públicos, y los ha incitado a una profusión proporcional. Los ciudadanos reposan en una ciega confianza, esperando unos la minoración de los gravámenes, otros grandes obras de protección a la agricultura y a la industria, y no pocos sueldos y pensiones de un erario tan rico. Nadie se imagina que tanta prosperidad puede desvanecerse; nadie investiga las causas del progreso, ni los límites que la naturaleza de las cosas pueda haberlas fijado (Benavente 1841: 21).

Para Benavente, las causas de tal progreso estaban centradas en los bloqueos de las potencias europeas a los puertos del

---

2 Villalobos y Sagredo (1987: 47-50) se refieren en parte a estas apreciaciones y además analizan algunos testimonios contemporáneos aparecidos en *El Artesano del Orden* a fines de 1845 en que, junto con intentar atraer hacia las filas del gobierno, no se ocultaba la exagerada evaluación de la situación económica del país. El articulista del periódico sostenía, por ejemplo, que "a proporción que ha mejorado el trabajo, el precio de los jornales, en muchos casos, ha subido al mismo tiempo que ha bajado el de las mercaderías. De aquí ha resultado el bienestar comparativo de las clases pobres, pues hasta los gañanes han mejorado de condición."

Atlántico y del Golfo de México, lo cual había beneficiado a los chilenos al convertirlos en lugares de depósito, o escalas del comercio sudamericano. Además, mientras Chile había gozado de paz durante los últimos doce años, de leyes liberales de hacienda y de almacenes francos, otros países hermanos se habían despedazado en guerras civiles y otras calamidades contrarias a su comercio, agricultura e industria llevándolos a proveer sus necesidades en los mercados chilenos. Sin embargo, podía llegar el día en que superados tales problemas, esas naciones lograrían también desarrollar sus riquezas particulares y públicas:

Entonces se verá a Valparaíso descender de la altura a la que lo han elevado esos eventos, y cuando llegue a efectuarse la gigantesca empresa de la apertura del Istmo de Panamá, vendrá a ser el último puerto del Pacífico el que hoy es el primero... Más tarde o más temprano debemos quedar reducidos a nuestros propios consumos, y a los productos con que debemos pagarlos (Benavente 1841: 22-23).

A pesar de este y otros juicios similares de diferentes personas, en décadas posteriores, cuando la economía chilena alcanzó su mayor crecimiento, la actitud de confianza y seguridad en los progresos obtenidos siguió siendo mayoritaria y aminoró las primeras incertidumbres que comenzaron a manifestarse a propósito de los efectos de la crisis de los años 1860 y 1870. Todavía en julio de 1873, a escasos meses del desencadenamiento de la gran contracción que comenzó a fines de ese año, Marcial González, uno de los economistas liberales más importantes de la época, recordaba que

... basta apelar al testimonio de los hechos para convencernos de que los temores que se tienen en contrario son infundados, exageradas las quejas y vana y muy vana la alarma introducida en el mercado por los autores que a la vez son las víctimas verdaderas de esta extraña situación que atravesamos. Si hay entre nosotros, señores, algo tan claro como la luz, es el desarrollo constante de la prosperidad material de nuestro país. Para comprender esta verdad basta ver la topografía de Chile, sus producciones y consumos, su movimiento terrestre y marítimo, sus estados de

aduana, sus entradas y gastos generales, la abundancia de trabajos de toda especie, el adelanto de sus poblaciones, su vida toda de ayer y de hoy (González 1889: 215).

Efectivamente, hasta comienzos de la década de 1870, a la luz de las estadísticas de la producción y del comercio, del desarrollo de la urbanización, de las obras de infraestructura, la economía chilena gozaba de un crecimiento tendencialmente continuo, y variados aspectos de las relaciones sociales experimentaban su entrada por el camino de la modernización. El ritmo alcanzado por las actividades privadas y la riqueza acumulada por los sectores más beneficiados del sistema (chilenos y extranjeros), parecían confirmar tal optimismo. Sin embargo, en una economía fuertemente privada y con tan positivos índices, ¿qué papel jugaba el Estado?, ¿cuáles fueron los recursos con que contaba?, ¿porqué y bajo qué circunstancias éste debió asumir un rol de inversionista y en qué rubros de la actividad nacional? Además, en una economía en expansión, ¿cuáles fueron las causales profundas de un endeudamiento permanente y en constante ascenso?

## **2. Estado, finanzas y gestión pública**

A pesar de la pobreza material de Chile al comenzar su vida republicana, los acontecimientos políticos y militares impidieron a los primeros gobiernos orientar su atención hacia la reorganización profunda de las instituciones económicas coloniales y a la búsqueda de nuevos y variados recursos para financiar el precario erario nacional. De este modo, a pesar de que se siguió intentando la protección de ciertas actividades productivas locales, se mantuvieron los impuestos tradicionales y se determinaron las tarifas aduaneras que se convertirían en la base de las entradas fiscales. Esta situación que, en muchos casos, provocó una falta de unidad y coherencia en las medidas gubernativas, impidió que se concretaran ideas como las de Bena-

vente, ministro de Hacienda en 1823, que pensaba en la necesidad de establecer una contribución directa, o las del liberal José Joaquín de Mora, que en 1828, siguiendo las recomendaciones de Smith, se ocupó del régimen tributario, indicando que los impuestos debían recaer sobre los ingresos y no sobre el capital (Villalobos y Sagredo 1987: 16-28).

Por otra parte, siendo el Estado chileno reflejo del Estado ilustrado europeo, su finalidad esencial era la búsqueda del "bien común", lo que comprendía "el buen gobierno y administración, la legislación, la justicia, la educación nacional, la economía, la moralidad y la sanidad pública" (Góngora 1986: 39), aspectos todos que requerían de una hacienda fiscal vigorosa y solvente que permitiera hacer realidad tan preciados objetivos. Hasta 1830, en cambio, las realidades fiscales estaban lejos de alcanzar tales fines: el contrabando y las irregularidades en la administración de aduana, atentaban, además, contra una adecuada percepción de los ingresos y provocaban un estado de caos financiero cuya solución formó también parte del proyecto de institucionalización conducido por hombres de empresa y líderes militares a contar del comienzo de esa década (Loveman 1979: 134-135).

Entre 1817 y 1826, el promedio anual de los ingresos fiscales era de 1.548.400 de pesos chilenos. El máximo del período se alcanzó en el año 1822, cuando las arcas fiscales recibieron \$ 2.276.545, de los cuales el 69,68 % correspondía a pagos de aranceles aduaneros. En 1817, el fisco recibió la suma de \$ 1.939.000; suma constituida por treinta y dos ítemes de tal variedad, que sólo seis representaban el 93,89 % del total. De ellos, el 9,09 % correspondía a rentas de tabacos; el 9,54 a dineros tomados al enemigo; el 10,05 a donativos voluntarios; el 16,80 a ingresos provenientes de aduana; el 23,44 a secuestros y el 24,97 a un empréstito forzoso. Sin duda alguna se puede afirmar que junto con el surgimiento de la República, aparecía también la deuda pública.

En esos años, aun cuando el gobierno de O'Higgins mostraba preocupación por llevar a cabo algunas obras materiales y cul-

turales de significación para la época (fundación del mercado de abastos, cementerio general y paseo de la Alameda en Santiago, término de la construcción del Canal del Maipo, reapertura del Instituto Nacional y de la Biblioteca Nacional), las urgencias más significativas guardaban una relación con la superación definitiva del estado de guerra interno y el apoyo a las empresas militares de consolidación de la independencia a nivel latinoamericano y, en concreto, del Perú. El 21 de noviembre de 1817, se impuso una contribución mensual a los empleados civiles, equivalente a porcentajes desde un dos hasta un 25 % de las rentas. La ley señalaba que el gobierno no quería "exceptuar ni a los mismos empleados civiles que contribuyen al acrecentamiento y cobro de los haberes fiscales", y determinaba el reintegro de esas sumas en cuanto el Estado se desahogara de sus necesidades (Anguita 1912-13,I: 47). El 30 de diciembre del mismo año, se decretaba un empréstito interno por \$ 300.000, que afectaba a todos los ciudadanos pudientes, en proporción a sus haberes, en forma voluntaria o regulada por una comisión de economía, y que se traducía en la emisión de papel moneda en acciones de 25 y 50 pesos, sin interés, por seis años, y con la cual se podría comprar y girar en todos los negocios comerciales del Estado y en las tesorerías y administraciones fiscales. La fundamentación de la ley señalaba:

Los habitantes de Chile, que conocen la naturaleza de una lucha en que violados por nuestros enemigos todos los principios del derecho de las gentes nos vemos en el inevitable compromiso de vencer o perder la vida, la libertad, los bienes y la patria, tendrá a bien que el Gobierno tome tales medidas, que no sólo aseguren la victoria sino que también eviten la prolongación de una guerra devastadora (Anguita 1912-13,I: 48).

El 9 de diciembre de 1817, se impuso por decreto, asimismo, una contribución a los propietarios de fundos rústicos o urbanos y a los comerciantes. Se enfatizaban las urgentes necesidades del Estado, el principio de equidad que debía guiar a la autoridad al imponer nuevos gravámenes y que éstos debían ser "en proporción a las comodidades de cada ciudadano, y que

al paso que ninguno pueda quejarse de agravio ni quedar alguno de contribuir al Estado para sostener su justa causa, tampoco se le despoje de su capital" (Anguita 1912-13,I: 47). Cada año, la contribución era equivalente al 1 % del valor de las propiedades y de los caudales de los comerciantes. Posteriormente, estos impuestos pasaron a formar parte de las contribuciones del catastro y de patentes. En este último caso, la percepción de los derechos correspondientes fue regulada por la ley del 5 de agosto de 1824, en la que el gobierno, deseando "llenar el déficit de la Hacienda con arbitrios leves para los contribuyentes y con rentas fijas para el país, único medio de respetar siempre la propiedad individual" (Anguita 1912-13,I: 162), estableció seis tipos de patentes, desde aquellas de 200 pesos, aplicables a casas de comercio y registro de extranjeros, hasta la de 6 pesos que habían de pagar los bodegueros, canchas, cigarrerías, chinganas y otros negocios de trato por menor.<sup>3</sup>

En medio de la pobreza del erario nacional, la incompetencia administrativa y las necesidades del Estado para la satisfacción de los gastos civiles y militares, lo más significativo en materia económica fue el empréstito de 1822, contratado por el gobierno chileno con Hullet Hermanos y Cía. de Londres, lo que significó la apertura de la deuda externa del país. El contrato, por un millón de libras esterlinas, pretendía obtener la cantidad de \$ 5.000.000, valor nominal, pero \$ 1.500.000 debieron ser traspasados al Perú bajo responsabilidad del servicio de intereses y amortización, y sólo \$ 1.300.000 ingresaron efectivamente a las cajas fiscales chilenas. El saldo se convirtió simplemente en pérdida y en otra causa del descrédito público de

---

3 Como sucedió con la mayoría de los impuestos, la legislación de reformas sobre reformas fue extensa. En este caso, la ley fue reformada por otra del 30 de agosto de 1833 en que las patentes se dividieron según actividades económicas amplias y posteriormente por otra mucho más compleja del 22 de diciembre de 1866 que dispuso la confección anual de una matrícula de todos los establecimientos y profesiones de cada departamento y su publicación en el periódico local. Entre los años 1824 y 1830, los ingresos provenientes del ramo alcanzaban, en promedio, 25 ó 26.000 pesos anuales. A fines de los años 1850 alcanzaban los \$ 60.000. Por efectos de la ley de 1866 crecieron vertiginosamente superando rápidamente los \$ 300.000, algo cercano al 14 % del total del presupuesto nacional.

las autoridades financieras de la época. El préstamo se hizo "sal y agua", no solucionó ningún problema en las finanzas fiscales, pero aumentó sus cargas: al año siguiente, participando de la experiencia general latinoamericana,<sup>4</sup> Chile se veía imposibilitado para responder al servicio de la deuda que ascendía concretamente al pago anual de \$ 335.250.

A fin de dar cumplimiento a sus obligaciones, en diciembre de 1823, el gobierno comenzó a discutir un proyecto enviado al Congreso, mediante el cual se reorganizaba el estanco del tabaco extranjero, los naipes, y los vinos y licores importados y se pretendía su traspaso a una firma privada que, a cambio de la concesión y algunos derechos complementarios, asumiera el compromiso del pago de la deuda. Sin embargo, el otorgamiento final del estanco a la firma Portales, Cea y Cía. terminó en un fracaso y dio origen a una fuerte polémica respecto a la falta de claridad en los procedimientos oficiales utilizados y en la acción seguida por la firma en el manejo de sus negocios.<sup>5</sup>

El servicio de la deuda sólo fue reasumido en 1842, pero en el entretanto, a pesar de la larga correspondencia a que dio origen y a las continuas quejas y presiones de los afectados, las relaciones comerciales anglo-chilenas no sufrieron interrupción alguna y en general el problema del empréstito de 1822 quedó inserto en la experiencia global de los créditos externos ingleses de esa época y de la transitoria frustración sentida por algunos sectores capitalistas londinenses que, en todo caso, no arriesgaron su capital, sino el de cientos de pequeños inversionistas.

Con respecto a la deuda interna, y de acuerdo con leyes de autorización aprobadas por el Congreso Nacional, en diez oportunidades entre 1820 y 1837, el Estado emitió bonos por un valor total de \$ 4.153.753, con un promedio de interés de un 5 a

---

4 Además de los estudios ya clásicos de Rippy (1959) o Stone (1977), se pueden comparar los volúmenes y caracteres de la deuda externa latinoamericana y el comportamiento de cada país con el trabajo de Marichal (1988).

5 Villalobos (1989), en un estudio altamente polémico sobre Diego Portales reserva un capítulo para el examen de este tema llamándole "El estanco: un negocio oscuro y audaz".



6 %, con 0,5 % de tasa de amortización y con plazos variables. De acuerdo con su origen y objeto, sobre un 70 % de los fondos se destinó a la consolidación de empréstitos forzosos, secuestros, descuentos de sueldos, etc., producidos durante las Guerras de la Independencia. Igualmente, en 1829, a través de dos autorizaciones legislativas, se procedió a una reforma militar que significó un endeudamiento por \$ 615.300, utilizados para gratificar a los militares de la Independencia que se retiraban del servicio de las armas.

En definitiva, si los años 1820 (excepto por algunos intentos legislativos sobre aduanas y de imposición de algunas gabelas a otros sectores de la economía) fueron más bien años de endeudamiento sin obtención de grandes logros, los años 1830, aunque mantuvieron similares características, correspondieron a una etapa de transición en el ordenamiento y saneamiento de las arcas fiscales, en la capitalización nacional y en el crecimiento económico público y privado. Ello motivó, al mismo tiempo, al comienzo una débil y después una progresiva participación del Estado en el financiamiento de obras de diversa naturaleza, que se tradujo en un cambio de orientación de su rol y, además, en un endeudamiento externo creciente. En esta etapa de transición, el ministro Manuel Rengifo fue el artífice y primera figura en la reorganización y toma de decisiones económicas.

En la Memoria que como secretario de Hacienda presentó al Congreso en 1834, Rengifo no sólo se refirió a la situación económica fiscal del momento, sino que se extendió a un completo análisis de lo que ésta había sido en el pasado y, en particular, desde la Independencia. En su opinión, complejas y variadas situaciones habían causado el desastroso estado en que yacía la Hacienda pública.

La destrucción de las fortunas de los enemigos de la República, el alejamiento del país de hombres laboriosos, el trastorno inherente a las conmociones políticas, la alteración del orden social y la paralización de los trabajos productivos habían privado al Estado de los medios necesarios para incrementar su

tesoro. Ante ello había sido y era necesario seguir promoviendo el bienestar nacional, atrayendo a Chile el comercio de otras naciones y garantizando a los extranjeros la pacífica posesión de sus bienes.

La ausencia de un proyecto y de procedimientos estables en el manejo económico eran, por otra parte, la causa de escándalos y fraudes administrativos y la consiguiente pérdida del crédito público interno y externo. Sin poder dar cumplimiento a sus compromisos, el Estado debía asumir préstamos cada vez más onerosos y comprar a precios dobles de los reales. El estudio minucioso de la deuda pública interna, su división en cuentas atrasadas y corrientes, según fuesen de antes o después del 1° de julio de 1830, y la emisión de libramientos contra aduana por los valores de la deuda atrasada, comenzaban a poner fin a odiosas preferencias y a implantar, a juicio de Rengifo, un sistema de igualdad en las relaciones del Estado con ricos y pobres.

Una última causal de estas situaciones habría sido el espíritu de innovación extendido entre todas las clases de la sociedad. Por una parte, el deseo de extinguir toda memoria del régimen colonial; por otra, el natural anhelo de superación, habían forzado a los gobiernos anteriores a la improvisación desmedida: disposiciones incoherentes o contradictorias; reglamentos derogados por otros reglamentos; decretos sueltos para explicar el sentido de las leyes habían sido la exteriorización de la confusión económica y administrativa general.

Frente a la desastrosa situación del pasado, Rengifo anunciaba un feliz porvenir: moralidad en los empleados públicos, arreglo de la Hacienda, restablecimiento del crédito, crecimiento de los ingresos, cumplimiento de las obligaciones fiscales. Paralelamente se pronunciaba sobre las ideas básicas de lo que debía ser el carácter central de la política fiscal:

El Gobierno, para obtener estos resultados, lejos de gravar al pueblo con nuevos impuestos, ha aliviado sus cargas suprimiendo diversos derechos; y las leyes que aún tiene que proponer a la legislatura servirán para llenar el vacío de nuestro código fiscal, y para dar más libertad y fomento a nuestra industria (Rengifo 1834: 453-456).

De acuerdo con las apreciaciones del ministro, mientras la deuda interna para ese año de 1834 se estimaba en una cifra aproximada a los \$ 2.783.478, con una renta anual cercana a los \$ 150.000, los esfuerzos realizados para resolver el problema de la deuda externa (empréstito de Londres), a pesar de comprometer la fe de la Nación, habían resultado totalmente estériles. Sin embargo, se esperaba considerar nuevas medidas, entre las cuales figuraba la utilización de la renta del catastro "que ni se ha cobrado ni ha hecho falta para los gastos ordinarios" (Rengifo 1834: 458).

De los logros más significativos alcanzados por Rengifo durante su primera administración ministerial destacaron la puesta en práctica de los almacenes de depósito de Valparaíso en 1833, y la dictación de las leyes de aduana y de reforma monetaria de 1834. La legislación respecto a Valparaíso tenía antecedentes en 1824, en que ya se había determinado instalar dichos almacenes con el fin de atraer el tráfico marítimo internacional. Allí se permitiría el depósito de mercaderías, con un pago general del 3 % sobre su valor, hasta que pudiesen ser vendidas o redistribuidas. En los años inmediatos, la ley no tuvo aplicación por falta de bodegas especiales que pudieran servir para tal propósito; pero a partir del Reglamento de Rengifo los resultados no se hicieron esperar: rápidamente Valparaíso se transformó en un verdadero emporio del Pacífico Sur, en tanto que el comercio interno chileno creció vigorosamente.

La ley de aduanas de 1834, a través de un extenso y completo articulado, estableció una escala de impuestos diferenciales, con un máximo de 35 % para artículos como el café, sal de mesa, velas de sebo, yerba mate, ponchos, ropas de uso interior o exterior, calzado de suela, botas y botines de piel curtida, etc. El instrumento legal, verdadero hito en la legislación económica chilena, fue reflejo del pragmatismo económico de toda esa época: estuvo fundamentalmente destinado a la protección de ciertas actividades locales; mientras tanto, se trataba de mantener y maximizar los ingresos provenientes de aduana. Por su parte, la reforma monetaria del mismo año, uniformó el

sistema monetario metálico en vigencia y, aunque mantuvo la base de las denominaciones coloniales, terminó por generalizar el uso de sellos con leyendas y símbolos republicanos. Asimismo, junto a las monedas de oro y plata, la acuñación de moneda de cobre, divisionaria, intentó superar la secular falta de numérico para las transacciones comerciales menores. El éxito conjunto de estas y otras medidas gubernamentales se vio además fuertemente favorecido por el descubrimiento y consiguiente explotación de los minerales de plata de Chañarcillo en 1832, fuente inesperada de riqueza y anticipo de una prosperidad que se anunciaba en forma lenta pero segura.

En los años 1835 y 1837, Joaquín Tocornal, sucesor de Rengifo en el ramo de Hacienda, pudo lograr la aprobación de dos proyectos de ley que terminaron por regular definitivamente la deuda interior. El 17 de noviembre de 1835 se estipuló que ella estaba conformada por 28 ítemes de los cuales cerca de la mitad se habían originado en tiempos coloniales o entre los años 1810 y 1818 (capitales consolidados por real cédula de 1804, cantidades establecidas antes del 18 de septiembre de 1810 por el Rey de España en compensación de rentas, valores procedentes de embargos o secuestros realizados en tiempos de la dominación realista, etc.). Posteriormente, el 2 de febrero de 1837, se promulgó una ley complementaria tendiente a establecer los procedimientos y plazos para la comprobación de créditos legítimos que aún estaban sin reconocer por el Estado (Anguita 1912-13, I: 256-258 y 280).

A fines de la década de 1830, Joaquín Prieto y sus colaboradores en el gobierno se alejaban del poder dejando tras de sí una extraordinaria obra de realizaciones que se pueden sintetizar en un régimen civil sólidamente establecido con seguros indicadores de un crecimiento económico, tanto privado como fiscal. En la última Memoria de Hacienda leída ante el Congreso por esa administración, en julio de 1841, el entonces ministro Rafael Correa de Saa enfatizaba que, además del término del período de guerras y de la serie de disposiciones tomadas para mejorar el manejo público, la tercera y más importante causa

de la prosperidad de la Hacienda era la tranquilidad existente en el país durante los últimos diez años. Basaba su observación en que

... difundiéndose por todas partes un sentimiento de seguridad, se han alentado y multiplicado las especulaciones mercantiles y es sabido que de nada servirían las más sabias leyes, sin esa preciosa garantía. Con sólo detenernos un momento sobre el progreso de las internaciones marítimas de mercaderías procedentes del extranjero, desde el año 1829 hasta el presente, nos convenceremos del poderoso influjo de esta tercera causa (Correa de Saa 1841: 313).

En los últimos años de la administración Prieto, las arcas fiscales comenzaron a dejar excedentes que fueron pasando desde un 4 % en 1837, a un 9, 14 y 21 % en los años siguientes. Aparentemente, esta situación fue el resultado simple de la diferencia entre el crecimiento de las entradas ordinarias y el respectivo al de los presupuestos de gastos, cuyas mayores expediciones estaban referidas a la mantención de la administración pública y los pagos de sueldos al listado civil, a la marina, al ejército veterano y a la guardia nacional. Efectivamente, entre los años 1833 y 1841, mientras que los gastos fiscales aumentaban en un 30 %, las entradas lo hicieron en un 37 %. Sin embargo, durante esos años el Estado se limitó a administrar y reorganizar, sin intervenir ni invertir en las actividades económicas propiamente tales, en la expansión de servicios o en obras de infraestructura. Ejemplo de ello es que, a pesar de haber conciencia en que la construcción de bodegas estatales para los almacenes fiscales de Valparaíso aumentaría las rentas a través de su arrendamiento (evitando a la vez el pago de arriendo por ellas), la decisión final siempre fue postergándose.

Por el contrario, ¿qué sucedía con los recursos ordinarios? En este sentido, la labor del gobierno de Prieto no sólo se orientó a la simplificación de la recaudación de los ingresos, eliminando o reagrupando impuestos improductivos (64 cuentas de entradas entre 1817 y 1826; 31 entre 1827 y 1830; 13 a 14 a partir de 1831), o tratando de maximizar la eficiencia de las operaciones

financieras fiscales con la creación del Tribunal Superior de Cuentas en 1839, sino que, en materia tributaria, fijó otra de las bases de la política económica de la época: el rehuir, como fuera posible, la mantención o establecimiento de nuevos impuestos directos.

En relación con esta materia, en 1840 la dictación de las leyes de liberación de derechos de exportación de trigos y harina y de imposición de gravámenes para la salida de metales de cobre exteriorizaron algunas de las actitudes (y quizás también algunas diferencias) de la élite. La exención de pago para la producción más importante de la agricultura y la mantención de aquellos referentes a la minería pueden considerarse como una opción lógica para estimular el trabajo cerealístico, en momentos en que la expansión de los mercados cupríferos ya había acelerado su crecimiento, pero al mismo tiempo, ser observada como resultado de la presión impuesta por los hacendados y su rechazo al financiamiento estatal a través de una tributación que les afectara directamente. El significado profundo de esta situación fue, por una parte, un cierto acuerdo entre los miembros del sector dirigente del país (independiente de actividades o posiciones políticas), con respecto a las fuentes en que debían buscarse los ingresos ordinarios de la Nación; por otra parte, estas medidas terminaron por beneficiar a otros sectores de la economía: la determinación de financiamiento del sector público, preferentemente a través de los impuestos de importación, aun cuando no intentaba, específicamente, crear una especie de paraguas tributario para favorecer la manufactura local, fue uno de los pasos básicos para el crecimiento de una industria local desde los años 1860 en adelante y, en la práctica, se transformó en un factor proteccionista.<sup>6</sup>

Si lo anterior ocurría en términos del rechazo a las cargas tributarias sobre la producción, más fuerte aún fue la oposición

---

6 Sobre el particular y otros aspectos aquí tratados, cf. Ortega (1985). Igualmente, el mismo Ortega (1981), se refiere a los comienzos de la industrialización chilena precisamente a partir de los comienzos de la década de 1860 y, a su vez, Sater (1976) analiza los efectos de lo que él llama una actitud económica proteccionista y nacionalista en la política económica posterior de esa década.

a aquellas medidas que pudiesen gravar los ingresos. Cuando Diego José Benavente analizaba en 1841 la conducción económica del gobierno de Prieto, anotaba diferentes criterios para evaluar la acción del Estado, la extensión de la administración pública y el número de sus empleados, la planta del ejército y, especialmente, de la oficialidad, los caracteres del endeudamiento público y el pago de las responsabilidades fiscales, etc., pero mostraba un total acuerdo en materia tributaria. Para el ex-ministro de Hacienda de los años 1820,

la Constitución asegura a todos los habitantes de la República – la igual repartición de los impuestos y contribuciones a proporción de los haberes, y estos impuestos y contribuciones deben ascender a la cantidad estrictamente necesaria para sostener la administración pública...

La única contribución, o la directa, tuvo algún tiempo célebres sostenedores, porque teóricamente hablando era la que prometía esa igualdad y proporción tan apetecida. También entre nosotros no falta quien la recomiende, como el único medio de poseer el bien que la Constitución consagra o constituye en principio de nuestro derecho público. Sin embargo, reducir todos los impuestos a uno sólo, es una utopía generalmente reconocida como imposible (Benavente 1841: 7).

En síntesis, hacia 1840, se había cumplido con las reformas necesarias de carácter administrativo y legal que permitían contar con un aparato estatal y un sistema de hacienda con fuertes visos de modernidad y más adecuado a los nuevos requerimientos económicos que comenzaban a vislumbrarse, pero además, se había establecido a lo menos un par de principios que serían pilares básicos a lo largo de todo el período acá analizado: en primer lugar, por parte del Estado, el seguimiento de una política altamente pragmática en cuanto a la aplicación de disposiciones económicas y, en particular, respecto a las fuentes de financiamiento de las arcas fiscales, especialmente de las aduanas; en segundo lugar, y en relación con ello, la actitud de la élite para respaldar ese pragmatismo que les permitía disminuir parte de sus propias cargas tributarias, aun a costa del endeudamiento público; endeudamiento que en las décadas

siguientes comenzaría a ser el medio más recurrente para enfrentar los problemas del crecimiento.

En lo general, la situación fue similar a la experiencia latinoamericana: la eliminación de las cargas impositivas coloniales y un nuevo sistema basado, principalmente, en los derechos de internación; la contratación de préstamos locales y externos; la actitud altamente favorable a ello, por parte de la élite, fueron fenómenos que más tarde o más temprano atravesaron a todas las nuevas Repúblicas y dieron cierta unidad a la historia económica de la región (Marichal 1988: 21-82).

En el caso de Chile, los años 1840 no dieron origen a una nueva y distinta etapa en su historia institucional o económica, sino más bien aceleraron los procesos que se venían gestando desde tiempos anteriores. La economía chilena no se insertó en el mercado nor-atlántico sólo a mediados de siglo, puesto que lo había hecho ya en la década de 1820; las exportaciones de cobre no comenzaron junto con la instalación de la fundición de Guayacán o la Herradura en 1858, o con la construcción del ferrocarril de Copiapó a Caldera en 1851, sino provenían desde las primeras incursiones por los mercados de Calcuta, en los mismos años 1820; la actividad comercial y el mercado interno no se impusieron tampoco a mediados de siglo, pues venían configurándose con sus caracteres capitalistas en las décadas precedentes.

Lo que sucedía en los años 1840 era la confirmación definitiva de la orientación económica del país hacia el sector importador-exportador. Como la minería se mantenía como uno de los principales recursos, el sector recibió aún mayores inyecciones de capital y experimentó bastantes transformaciones en la producción y en el transporte de ésta. Al mismo tiempo, inversiones en la minería del carbón en el Sur del territorio provocaron cambios tecnológicos que se apreciaron especialmente en la construcción de mayores y más eficientes fundiciones de cobre. Rápidamente, la producción cuprífera chilena alcanzó niveles cercanos a las dos quintas partes de la producción mundial.



La agricultura también tuvo su propio desenvolvimiento. Sus ciclos fueron diferentes y menos constantes que los de la minería, en particular después de 1860, debido a las fluctuaciones de los precios internacionales para el trigo y la harina y, posteriormente, la incorporación al mercado internacional de centros productivos más eficientes como los de Argentina, Australia y los de Estados Unidos. En todo caso, bonanzas de corta duración como la expansión de los años 1848 a 1857, debido a la apertura de los mercados de Australia y California, produjeron importantes avances en los niveles de producción y, consecuentemente, en la extensión de la superficie cultivable.

Entre los años 1847 y 1856, Chile duplicó el valor de sus importaciones y, más importante, triplicó el de sus exportaciones. En 1847, el país importó mercaderías por valor de \$ 10.068.849; en 1851 la cifra era de \$ 15.884.972, y en 1856 había alcanzado a los \$ 19.804.041. Con respecto a las exportaciones, la tendencia positiva alcanzó aún mayor ritmo e intensidad: los valores fueron desde \$ 7.201.334 en 1847 a \$ 9.666.354 en 1851 y de allí a \$ 18.159.522. No cabe duda que a mediados del siglo, Chile era un país extraordinariamente dinámico (Cavieres 1988: 75-76).

¿Necesitaba Chile de un cambio radical en sus políticas y direcciones económicas? Obviamente, con esos resultados, no se deseaban y ni siquiera se pensaban. Por el contrario, en los años subsiguientes al cambio de medio siglo, la política económica siguió adecuándose a las condiciones existentes, y las nuevas leyes de aduana buscaron fundamentalmente seguir manteniendo esos ingresos como la base de las entradas ordinarias fiscales. A pesar de una progresiva, pero momentánea tendencia hacia una mayor liberalización, ostensible con motivo de la ordenanza de 1851 (fijación de tasa de importación de un 25 % sobre el grueso de las mercaderías) y que alcanza su máximo con la ley de 1864 (disminución del gravamen al 15 %), ya con la reforma de 1872, pese a mantenerse las formalidades de las leyes anteriores, se volvió a mover el interés de los legisladores hacia medidas proteccionistas al incrementarse el número de

ítemes libres de tributación para privilegiar materias primas y maquinarias que pudieran ayudar a la formación de una industria local. El problema no era, por lo demás, el ser más o menos proteccionista; lo importante era seguir manteniendo el nivel de ingresos provenientes de los impuestos de internación. De hecho, y aun cuando su significación porcentual con respecto al total de las entradas fiscales ordinarias comenzara a descender después de 1860, hasta los años 1870 ellos siguieron siendo individualmente la partida más importante de los haberes fiscales y sus valores fueron aumentando progresivamente: \$ 2.323.679 en 1849; \$ 4.047.787 en 1864; \$ 6.849.808 en 1879. En sus líneas gruesas, la política económica estaba afianzada en el corto y mediano plazo por el ritmo que el crecimiento económico comenzaba a evidenciar.

### **3. Los problemas de la modernización: ¿quién paga los costos?**

La expansión de las actividades productivas de los años 1840 respondió a diferentes factores, entre los cuales los gobiernos anteriores intervinieron diseñando un apropiado marco legal para la época, pero sin participar directa o indirectamente en el financiamiento de la infraestructura mínima que hacía posible gran parte de las actividades de producción y comercialización. Los comerciantes, financistas, mineros y agricultores desarrollaron sus intereses sin recurrir a los fondos fiscales (por lo demás casi inexistentes) y, particularmente en la minería, los empresarios debieron invertir en tecnología, condiciones de trabajo, implementos productivos, caminos, canchas de depósito de los minerales en los centros de embarque y en muelles portuarios.

Así, hasta los años 1840 las bases materiales de la futura expansión económica fueron obra de la iniciativa y empresa privada. Esta fue también la que creó necesidades que resulta-

ron en la modernización de los medios e instrumentos económicos, en la constitución de un fuerte sector financiero y en nuevas disposiciones legales como las leyes de bancos y sociedades anónimas que, como está dicho, vinieron a confirmar una situación existente de hecho (Cavieres 1984: 61-86). A la vez, el incremento de tales actividades privadas tendió a conceder el tiempo y los medios para que el Estado pudiera echar las bases de su propia hacienda.

En el contexto nacional, la ya señalada aceleración de las actividades comerciales y productivas, sin romper con los caracteres más profundos del sistema económico en maduración, creó nuevos requerimientos socio-culturales que se exteriorizaron en los inicios de un lento proceso de urbanización y en el surgimiento de mayores exigencias de producción y servicios, resultantes de la creciente demanda internacional. A lo largo de los principales centros exportadores de América Latina, el contar con los adelantos materiales que permitieran una mejor comunicación con los mercados externos y el disponer de los adelantos urbanos europeos, se transformó en un imperativo y, en algunos casos, en signo de refinamiento y buen vivir.

Lo anterior provocó otras tantas preocupaciones y la búsqueda de soluciones que no significaran dañar los presupuestos fiscales ni aumentar las cargas y los costos de los sectores privados. De hecho, cuando tanto el Estado como los empresarios privados desatendieron, o se vieron imposibilitados de hacer frente a estas necesidades, el resultado fue un entorpecimiento a todo posible intento de crecimiento económico. Tal fue el caso del altiplano boliviano que, todavía hacia 1865, utilizaba el transporte mular a través del desierto de Atacama, para movilizar la carga de mercaderías desde y hacia la costa, provocando un cuello de botella crucialmente limitante de las posibilidades de producción y explotación minera: "con sólo mulas, burros o llamas para transportar los minerales hacia la costa, los gastos de transporte eran tan altos como prohibitivos para la exportación de minerales bolivianos, excepto los de más alta ley; el cobre no podía embarcarse a menos de un 70 % de costos

de transporte, el estaño a no menos de un 55 a 60 % (Platt 1972: 67).

En el caso chileno, en la década de 1840, el Estado asumió una política de motivación y amparo de las inversiones privadas en todo ámbito productivo y en obras de infraestructura urbana, portuaria y en comunicaciones que, a cambio de ciertos privilegios exclusivos, le eximiera de verse forzado a aumentar el gasto público. De la multiplicidad de decretos concediendo tales derechos, parte importante de ellos estuvo referida a la habilitación de muelles portuarios, construcción de vías férreas y creación de las compañías respectivas para su explotación, dotación de servicios urbanos, etc. Sin embargo, las mayores y más urgentes empresas necesitaban de grandes capitales y, a pesar de la constitución de sociedades anónimas para reunirlos, en la mayoría de los casos éstas se convirtieron en experiencias frustradas, o en resultados medianamente parciales. Una de las excepciones más relevantes fueron las obras del ferrocarril de Copiapó a Caldera, sumamente importante en el desarrollo minero del Norte y el primero en Chile, cuya construcción se inició según las bases del privilegio exclusivo concedido el 9 de noviembre de 1848 a Juan Mouat.

Mediante dicha concesión, la empresa que debía organizarse se comprometía a responder por toda la infraestructura que fuera necesaria, el cierre de los fundos por donde pasara el trazado de la vía, el pago de la expropiación de terrenos a los particulares y, además, transportar gratuitamente el correo entre ambos puntos. Por su parte, el Gobierno eximía a la compañía de todo tipo de impuestos por derechos de internación de materiales y equipos, le cedía terrenos municipales y fiscales y le fijaba un tarifado del transporte, cuyos valores máximos no podrían permitir más de un 24 % anual de las utilidades (Anguita 1912-13, I: 504-505). En los años siguientes, Mouat traspasó sus derechos a un grupo de empresarios liderados por Agustín Edwards, quién, con Tomás Gallo, Gregorio Ossa y Matías Cousiño, formó la Sociedad de Mineros de Copiapó que financió el proyecto y que en 1851 hizo realidad el ferrocarril.

En general, el fracaso afectó a muchas empresas y a empresarios de todas las calidades y ante ello el Gobierno, en una segunda etapa de decisiones (pero manteniendo la política de los privilegios exclusivos), autorizó a las municipalidades a imponer diversos gravámenes locales que permitieran fomentar las obras públicas urbanas. Coincidiendo con una propuesta del ya muy destacado financista norteamericano Guillermo Wheelwright, para proveer de agua potable a Valparaíso, en agosto de 1849, el Ministro del Interior, Manuel Camilo Vial, gestionó la promulgación de una ley que estableció una contribución municipal para que las principales ciudades del país pudieran contar con talpreciado elemento. La contribución, un impuesto directo a los ingresos, no fue del agrado de los respectivos contribuyentes y en el caso de Valparaíso, *El Mercurio* sintetizó el sentir, mucho más práctico (pero a veces poco eficiente) de los sectores de mayor influencia social y económica de la época:

Siempre habrá medios para satisfacer la necesidad del agua potable sin recurrir a una contribución ineficaz. Admitid propuestas como aquella de Mr. Wheelwright, que ofrece el agua gratis a los pobres y barata y convenientemente a los ricos, sin las aberrantes contribuciones, y las ciudades de la República gradualmente estarán provistas con agua potable (*El Mercurio de Valparaíso*, Valparaíso, 1º de sept. de 1849).

En la situación particular de Valparaíso, la provisión de este vital servicio, tanto como la de gas, iluminación pública, ferrocarril urbano, etc., en gran parte fueron el resultado de la iniciativa privada, a través de contratos municipales. Sin embargo, no siempre hubo inversiones rentables en el corto plazo, o empresas fáciles de realizar, y con respecto al agua potable la experiencia para Wheelwright fue motivo de incomodidad y frustración empresarial (Kinsbruner 1968: 653-661).

En general, los problemas de financiamiento local de obras de infraestructura urbana y creación de servicios públicos se encararon a través de concesiones de privilegios y mediante la imposición de contribuciones municipales. En el primer caso, por ley de 1845, se otorgó el usufructo de muelles a aquellos in-

versionistas que los habilitaran. En 1855 se dictaron disposiciones sobre construcción de caminos, puentes y canales financiados por particulares y al año siguiente la favorecida fue la Compañía de Gas de Santiago. Posteriormente, en 1871, se utilizó igual procedimiento para Clark y Cía., empresarios del telégrafo entre Valparaíso, Santiago y Buenos Aires y para quién asumiera las obras del cable submarino.

En el segundo caso, la imposición de contribuciones locales, entre 1837 y 1855, se impusieron gabelas sobre faros de Valparaíso y Ancud; de muelles en Copiapó y Valparaíso; de mataderos públicos en La Serena, Santiago y Valparaíso y de carruajes en Valparaíso y Copiapó. En la búsqueda de fondos municipales, en 1852, se impuso, además, un impuesto sobre los establecimientos de diversión pública.

Más atrayente y de mayor espectacularidad resultaron los proyectos de inversión privada en ferrocarriles, orientados principalmente a unir centros productivos mineros con algunos puertos de embarque. De 45 concesiones oficiales de privilegios exclusivos, otorgados entre 1840 y 1880, 30 correspondieron a derechos sobre ferrocarriles. Entre otros, los muy conocidos empresarios mineros José Tomás Urmeneta, Tomás Patrickson, Jorge R. Stevenson, recibieron derechos y privilegios para la construcción de los ferrocarriles de Tongoy a Ovalle, de la provincia de Atacama y el de Chañaral de las Animas al mineral del Salado, respectivamente (Anguita 1912-13, V: 195-197).

Por sobre algunos fracasos, el conjunto de experiencias exitosas estuvo lejos de satisfacer las necesidades de modernización material existentes y, finalmente, el Estado debió asumir las grandes empresas y las más fuertes inversiones. Para hacerlo, pudo escoger entre aumentar las entradas ordinarias con la imposición de nuevos gravámenes o recurrir al endeudamiento fiscal, salida natural para los grupos dirigentes.

Como se ha visto anteriormente, las entradas ordinarias dependían fuertemente de los impuestos aduaneros de internación y, por otra parte, era resistido el aumento de los impuestos directos que gravaran los ingresos particulares. La política

seguida buscó entonces una nueva readecuación de los impuestos tradicionales, los cuales, en vez de aumentar, siguieron una tendencia de reducción. Así, en 1853, el diezmo se convirtió en un impuesto directo que recayó sobre las propiedades rústicas, en proporción al valor de sus terrenos, conservando la finalidad de proveer a la Iglesia con los fondos necesarios para los gastos de ministros y cultos. En 1860, disminuyó a un 1,89 % el porcentaje correspondiente al impuesto del catastro, que había sido fijado en un 3 % en el año 1834. En 1874, una nueva revisión de los gravámenes sobre fundos rústicos determinó un máximo de \$ 1.200.000 recaudables por el Estado, cifra que debía obtenerse proporcionalmente, de acuerdo a los avalúos de las propiedades en cuestión (Anguita 1912-13,I: 616-617 y II: 91 y 440).

Por otra parte, en abril de 1866, en virtud de una autorización del Congreso del año anterior, viendo el gobierno como "indispensable proporcionar rentas fijas para restablecer el equilibrio entre las entradas y gastos públicos", impuso una contribución provisoria de un 5 % sobre la renta anual que se alcanzara tanto por utilidades de capital y producción, como de los sueldos de empleados públicos y particulares. La contribución fue derogada por una nueva ley de enero de 1867, que determinó, en su lugar, un impuesto total por cinco millones de pesos a formarse proporcionalmente de acuerdo con las mismas rentas y reconociéndose como deuda del Estado y a un 5 % de interés anual. Finalmente, en 1879, se fijó una contribución de un 0,3 % anual sobre los haberes: capitales, rentas, sueldos, títulos de la deuda pública, etc. (Anguita 1912-13,II: 214-218, 234-235 y 472-474).

En resumen, no quedando otra alternativa, el Estado debía afrontar el aumento del gasto público a través del endeudamiento. Las iniciativas privadas en la construcción de ferrocarriles de tramo largo, en la construcción de muelles y habilitaciones portuarias, caminos, puentes y canales, fueron ineficientes o inexistentes. Ejemplos ilustrativos de ello pueden ser los respectivos al ferrocarril Santiago-Valparaíso y a la construcción de almacenes fiscales en Valparaíso. En el primer caso,

por ley del 19 de junio de 1849, las obras se concedieron bajo privilegios al empresario Guillermo Wheelwright. Ante la imposibilidad de éste de llevar a cabo la empresa, en agosto de 1851, el gobierno ordenó la construcción de dicho ferrocarril, permitiendo al Estado una inversión de dos millones de pesos en una sociedad anónima, a cuya formación debía invitar el presidente de la República. Una nueva tentativa se realizó en 1852, cuando se enajenó la deuda de cuatro millones de pesos reconocida por el Perú a fin de aumentar el número de acciones fiscales en la empresa. En noviembre de 1857, se debió recurrir a un empréstito de siete millones de pesos, de los cuales cinco estaban destinados a ella (Anguita 1912-13, I: 508-509, 587-588, 592 y II: 48-49). Y ello no fue todo.

En el caso de los almacenes fiscales de Valparaíso, cuya construcción había sido postergada por el Estado esperando una respuesta privada favorable, la solución no pudo dilatarse más allá de 1846, en que se dispuso el inicio de las obras definitivas. El 16 de junio de 1850, debieron suplementarse los fondos fiscales disponibles para esos fines y en enero del año siguiente se recurrió a un empréstito interno por \$ 500.000, con hipoteca que pesaría sobre los productos a recibir. En septiembre de 1854, se libró un nuevo suplemento por \$ 100.000 y en enero de 1856 el Congreso aprobó la suma de \$ 300.000, para la construcción de un muelle frente a esos almacenes, pudiendo recurrirse a un nuevo empréstito, si ello fuese necesario (Anguita 1912-13, I: 510, 519, 528 y II: 27).

Al mismo tiempo, el Estado emprendió otras grandes obras financiándolas, en su gran mayoría, a través de empréstitos internos o externos. Entre ellas destacaron la construcción de obras en los ríos Ñuble y Perquilaupén y en la barra de Constitución; de puentes en los ríos Mapocho y Cachapoal; de los ferrocarriles de Chillán-Talcahuano, de Curicó-Angol, de San Fernando-Curicó, de Angol-Curicó con ramal a Los Angeles, etc. Además, en 1873 el Congreso autorizó la compra de las 1.255



acciones pertenecientes a inversionistas privados de la Compañía de Ferrocarriles del Sur.<sup>7</sup>

En 1850, la deuda interna ascendía a \$ 1.642.253, correspondientes a los principales e intereses de censos redimidos y a la deuda del 3 % de 1837. En 1851 aumentó con el capital de \$ 300.000 autorizados para la construcción de los almacenes fiscales de Valparaíso. En 1862 se aprobó la emisión de vales de Tesorería por \$ 1.000.000; al año siguiente, la cantidad de \$ 2.300.000, para la construcción del ferrocarril en el tramo Santiago-Quillota (Bonos Meiggs) con un interés de entre el 4 y 6 % anual; en 1865 un nuevo empréstito por \$ 3.000.000 al 8 %; \$ 1.384.000 al 6 % en 1867, para construcción del ferrocarril San Fernando-Curicó (Bonos Garland); \$ 582.735 en 1870, como préstamo del Banco Nacional; \$ 757.000 al 6 % en 1872, para destinarlos al ferrocarril de Llay-Llay a San Felipe. La cuenta siguió creciendo con los nuevos endeudamientos de \$ 1.241.000 y \$ 1.403.000 en 1873, para los tramos del ferrocarril Santiago-San Fernando y Rancagua-San Fernando; de \$ 711.000 al 8 % en 1876, para la conversión en deuda pública interior por el valor de los sitios enajenados por el Estado en calle Blanco de Valparaíso; de \$ 4.985.755 al 8 % en 1877, para la cancelación de la deuda flotante y de \$ 3.960.000 en 1878, por el préstamo forzoso de los bancos. En consecuencia, la deuda interna, considerados capitales e intereses, pasó de \$ 1.642.253 en 1850 a \$ 2.525.303 en 1860 y a \$ 16.731.748 en 1870. Debido a varias emisiones de papel moneda en el año 1879, a comienzos de 1880 llegaba a los \$ 39.717.875 (Dirección General de Contabilidad, Chile 1901: 114-115).

Con respecto a la deuda externa, después de 1822, su movimiento se reinició en 1842 con un nuevo empréstito por £ 934.000 obtenidos de George y James Brown y Cía. y Baring Hermanos y Cía. de Londres (\$ 4.500.000) al 6 %, que se redimió en 1869, y con otro, en 1843, por £ 756.500, procedente

---

7 Sobre la problemática de la construcción de los ferrocarriles centrales chilenos es muy conveniente el trabajo de Oppenheimer (Ms. 1976), desgraciadamente no publicado.

igualmente de Baring Hermanos (\$ 3.750.000) a un 3 % de interés anual, que sólo fue redimido en 1891. Sin embargo, la verdadera explosión del endeudamiento chileno comenzó en la década de 1850. En efecto, entre 1850 y 1880, Chile recibió siete nuevos préstamos en Londres que transformaron su deuda externa de £ 1.205.400 (seis millones de pesos) en 1857 en £ 6.974.000 (cerca de 35 millones de pesos) hacia 1880.

En 1858, Baring emitió un préstamo de £ 1.554.800 (\$ 7.774.000) en favor de las arcas fiscales chilenas; en 1865 el gobierno contrajo un nuevo compromiso por £ 450.000 (\$ 2.250.000) para financiar la Guerra contra España; en 1866, 1867 y 1870 otros tres préstamos de £ 1.068.000, £ 2.000.000 y £ 2.012.700 (\$ 20.403.500 en total) se obtuvieron de la casa de Morgan. En 1873 y 1875, a través del Oriental Bank se sumaron dos nuevas obligaciones: £ 2.276.500 y £ 1.133.000 (\$ 17.047.500 en conjunto). La mayor cantidad de estos dineros tuvo como uno de sus principales propósitos el financiamiento de la construcción de ferrocarriles (Molina 1898: 19-20).

Durante todo el período Chile mantuvo una alta reputación en los círculos financieros londinenses y una de las razones para ello fue el pronto servicio del préstamo de 1858 que abrió las puertas a créditos mayores. En 1860 el ministro de Relaciones Exteriores chileno prometió a los señores Baring enviar un proyecto al Congreso para sus sesiones de 1861 a objeto de incrementar el fondo dispuesto para la liquidación del 4.5 % correspondiente al préstamo de 1858. El proyecto fue prontamente aprobado por el Congreso y efectivamente el gobierno pudo entonces doblar su presupuesto para el pago antes mencionado. Obviamente, esta situación aseguró a los inversionistas de Londres el recibir sus pagos e intereses en un corto tiempo (*Economist*, Londres, 22 de dic. de 1860 y 9 de nov. de 1861). De acuerdo con *The Times*, el préstamo había sido contratado "a un precio que dejaba muy pocas posibilidades ventajosas para los subscriptores", razón que justificaba las medidas tomadas por el gobierno chileno, el cual al mismo tiempo ganaba una posición muy favorable desde el punto de vista

crediticio. El comentarista continuaba señalando que "sería de esperar que todos los gobiernos extranjeros aprendieran que resguardándose a sí mismos de las ganancias competitivas de los contratantes con el objeto de lograr precios devaluados de sus valores, se están dañando a sí mismos" (*The Times*, Londres, 17 de dic. de 1860).

El préstamo por £ 2.000.000 de 1867 fue el primero de tres otorgados por la casa de J. S. Morgan y Cía. Bajo los términos del contrato y como garantía, Chile debió hipotecar sus impuestos aduaneros. Sin embargo, como *The Times* comentaba editorialmente, los prospectos de la economía chilena eran muy favorables y

los ingresos de la República se han incrementado notablemente con la expansión de sus recursos, y mirando la escrupulosidad con la cual Chile ha seguido manteniendo su crédito, la importancia de su comercio con el país, y el hecho que por el préstamo de £ 1.554.800 introducido por los Sres. Baring en 1858 los contratantes otorgaron el alto precio de 92 siendo que el interés pagado era sólo de 4.5 %, los presentes términos parecen haber sido pactados sobre la base de convertir la operación en justa y legítima en todos sus aspectos (*The Times*, Londres, 17 de enero de 1867).

En los inicios de la década de 1870, el comienzo de la "gran depresión" tuvo serios efectos sobre la economía chilena. Entre 1873 y 1878, Chile debió hacer frente a la peor crisis del siglo. En medio de dicha crisis, el gobierno contrató un nuevo préstamo, ahora por £ 1.330.000, a través del Oriental Bank de Londres y destinado para financiar trabajos públicos en Valparaíso (muelle y almacenes fiscales) y el término del tramo del ferrocarril de Curicó-Angol. En esos momentos de crisis, *The Times* reafirmaba su opinión sobre Chile: "aparte de sus riquezas mineras, la República es una de las más ordenadas de Sud-América y, hasta el momento, su crédito ha sido tan bueno como el del Brasil" (*The Times*, Londres, 5 de abr. de 1875). Este juicio no contradecía el pensamiento y la decisión de Ramón Barros Luco, ministro chileno de Hacienda, que en el mismo año declaraba que, a pesar de la crisis presente inter-

nacionalmente, "Chile ha sido uno de los pocos países que ha sido capaz de mantener sus actividades e ingresos en un buen pie y su crédito al nivel normal" (citado por Ortega Ms. 1979: 438).

De hecho, y a pesar de los alarmantes efectos internos de la crisis, Chile continuó gozando de una buena posición en el mercado financiero londinense y una vez más, en 1877, *The Times* volvía a comentar el positivo estado del país y transcribía la información entregada por *The Chilean Times* el 14 de abril del mismo año que señalaba que, en respuesta a un llamado del gobierno solicitando un empréstito interno con el objeto de evitar un nuevo aumento de la deuda externa, sólo Valparaíso, en un día, pese a la crisis, había suscrito cerca de £ 327.400 (\$ 2.637.000). El diario de Londres concluía que "una mejor razón para felicitar a la República de Chile existiría si, de acuerdo a la variedad de sus recursos, el gobierno diera a conocer su determinación de cancelar el préstamo sin el eventual recurso de los mercados externos" (*The Times*, Londres, 31 de mayo de 1877). ¿Correspondían esas opiniones a las realidades internas?

#### **4. Endeudamiento, deterioro y crisis: las debilidades del crecimiento**

El aumento de la deuda pública (interna y externa), favoreció efectivamente la modernización del país y contribuyó – en esa forma – al crecimiento económico y a la ampliación de las funciones urbanas. Estos, y otros aspectos, podrían considerarse como los efectos positivos de la estructura económica puesta en funcionamiento, la cual, en el corto plazo, rindió positivos y a veces espectaculares resultados. Sin embargo, en forma subyacente, se produjeron algunos procesos que tendencialmente limitaron las posibilidades de un crecimiento sostenido y que en períodos más largos de tiempo evidenciaron las debilidades del sistema. Entre ellos, podríamos considerar las insuficiencias de las actividades productivas, la rápida pero exagerada posición

alcanzada por el sector financiero de carácter fuertemente especulativo, y los alcances acumulativos de las crisis periódicas que sacudieron a la economía chilena desde mediados de siglo en adelante.

Las actividades productivas, caracterizadas principalmente por la expansión del cobre, y la menos cuantificable de la plata, si bien pudieron sostener a la economía chilena durante todo el período aquí estudiado, no estuvieron en condiciones de capitalizar o aumentar las inversiones en tecnología y por ello fueron quedando gradualmente más supeditadas a la generosidad natural de los minerales de alta ley. Si a ello se agrega un imperceptible, pero permanente deterioro de los valores de intercambio, se comprenderá que la bonanza no podía ser duradera, a no ser que se cambiaran radicalmente las formas de producción y capitalización como efectivamente ocurrió en la gran minería de comienzos del siglo XX. Hacia 1870, el sistema característico del siglo XIX estaba virtualmente agotado (Cavieres 1988: especialmente cap. V).

Por otra parte, el sistema financiero que terminó de consolidarse desde 1860 en adelante, se convirtió en el gran espejismo de la época y en motivo central de las inconsistencias entre políticas liberales y la acción concreta del Estado. Las sociedades anónimas y la banca multiplicaron aceleradamente el dinero y especularon sin límite alguno. La "fiebre" de Caracoles derribó algunos castillos de arena, pero por otra parte el propio Estado se había ya acostumbrado a legislar en términos favorables a la banca a cambio de ciertos "préstamos" que le permitieran no sólo mantener su nivel creciente de gastos (en algunos casos, como en educación, altamente convenientes), sino también el conjunto del sistema. Obviamente, la política bancaria y monetaria del período merece un análisis más particular y profundo, pero es importante señalar acá su nivel de retroalimentación crediticia: el Estado debe, los particulares deben; pero se construye y se invierte.

Una tercera situación tiene que ver con los ciclos económicos y las crisis periódicas de los años 1848-1849, 1859-1861 y 1873-

1876, todas las cuales se originaron en la economía europea causando disturbios en las condiciones de los mercados externos y provocando la caída de las exportaciones, los déficit en el balance comercial, las parálisis de las actividades mercantiles y el aumento de las salidas ordinarias y de la fuga del dinero amonedado (oro y plata). Los efectos de la caída de 1848-1849 fueron superados rápidamente debido a un aumento de las exportaciones de metales preciosos y al surgimiento de nuevos mercados para el cobre y cereales chilenos. Comenzando en 1859, ocurrió una nueva depresión que se observó en la disminución del comercio y particularmente de las exportaciones, pero que presentándose como un sobresalto en una época de crecimiento general, tuvo nuevamente una recuperación bastante rápida dando inicio, por lo demás, a la época de mayor prosperidad anterior a 1880.

Pese a las experiencias de los años 1848-1849 y 1859-1861, no hubo rectificaciones económicas importantes y todo el sistema siguió sosteniéndose sobre bases altamente especulativas. Cuando en forma mucho más dramática se hicieron sentir los efectos de la crisis de 1873-1876, la economía chilena se encontraba en una situación altamente desfavorable y comenzaba a ver el futuro con una actitud diferente. Si por una parte existían argumentos económicos que explicaban la paralización del comercio por la falta de moneda causada por la restricción del crédito bancario, "tanto para conservar en arcas el metálico necesario a la conversión de sus billetes, como para poner un término al agiotaje que había cundido como una epidemia desde el descubrimiento de Caracoles y de nuestras novísimas y curiosas invenciones de sociedades anónimas" (González 1889: 217), o por los efectos de las malas cosechas de 1875, la disminución del valor de la plata en un 20 a 25 % y "la necesidad de remesar fondos a Europa para el servicio de nuestra deuda, que hasta hace poco se hacía con los fondos que existían en Europa" (Concha y Toro 1876: 48), se daban igualmente otros argumentos que advertían problemas más estructurales de la economía:

... Chile no se empobrece porque la plata que produce salga de sus fronteras. Lo que puede empobrecerlo y traerle crisis más o menos dolorosas son las malas cosechas o la mala política, los trastornos económicos, los conflictos internacionales o perspectiva de guerras inútiles, las especulaciones erradas o aventuradas, el dinero locamente invertido, los gastos suntuarios privados y públicos y el lujo que se propaga y cunde como una lepra en el seno de nuestra naciente sociedad (González 1889: 233).

La crisis de 1873-1876 provocó una fuerte ruptura en el tradicional optimismo de la clase dirigente chilena y, por algunos años, le hizo asumir una actitud más crítica acerca de sus realidades. Sin embargo, su comportamiento no varió en lo fundamental. Además, como junto a Argentina y Brasil siguió cumpliendo con sus obligaciones externas, mantuvo en alto su crédito y la estimación de sus acreedores, estimación que se tradujo en nuevos empréstitos. A partir de 1880 y con los nuevos ingresos provenientes ahora desde el salitre, Chile entró a experimentar un nuevo ciclo económico que desde muchos ángulos requiere de un análisis diferente. En todo caso, de la época anterior, quedarían dos herencias seculares: los comienzos de una inflación galopante y las bases para un endeudamiento fiscal, particularmente externo, siempre creciente.

Tabla 1: Resumen de la deuda pública chilena (en pesos)

Período	Deuda externa	Deuda interna	Total
1822-1826	4.614.493		
1827-1831	4.499.078	455.283	4.954.436
1832-1836	4.499.078	568.263	5.067.341
1837-1841	4.499.078	3.354.865	7.853.943
1842-1846	7.478.824	1.903.018	9.381.842
1847-1851	6.067.962	1.660.308	7.728.270
1852-1856	7.219.870	2.238.098	9.457.968
1857-1861	9.070.383	2.538.343	11.608.726
1862-1866	11.265.160	7.555.937	18.821.097
1867-1871	20.847.558	15.771.806	36.619.364
1872-1876	40.401.593	19.383.398	59.784.991
1877-1881	35.597.697	42.316.400	77.914.097

## Deuda externa

- 1822: Hullet Hermanos y Cía. Desde 1827 no se pagaron intereses ni servicios de amortización hasta el acuerdo con los acreedores con la emisión del 9.6.1842 de dos empréstitos: uno al 3 % por los intereses diferidos en trece y medio años y otro al 6 % por el saldo del capital nominal primitivo. El servicio de los nuevos dividendos lo hicieron los Sres. George y James Brown y Cía. de Londres encargados de los empréstitos suspendiendo el pago el 28.9.1844.
- 1842: George y James Brown y Cía. y Baring Hermanos y Cía. Capital nominal £ 934.000, intereses 6 %, amortización acumulativa 1 %, dividendo anual servicio intereses y amortización £65.380.
- 1843: Baring Hermanos y Cía. de Londres. Capital nominal £ 756.500, intereses 3 %, amortización 1 %, dividendo anual servicios £ 30.260.
- 1858: Baring Hermanos y Cía. Capital nominal £ 1.554.800, intereses 4,5 %, amortización 1 %, dividendo anual servicios £ 85.514.
- 1865: Thomson Bonar y Cía. Capital nominal £ 450.000, intereses 6 %, amortización en dos parcialidades de £ 225.000 a marzo de 1867 y 1868.
- 1866: J. S. Morgan y Cía. Capital nominal £ 1.120.920, intereses 7 %, amortización 2 %, dividendo anual servicios £ 100.882.



- 1867: J. S. Morgan y Cía. Capital nominal £ 2.000.000, intereses 6 %, amortización 2 %, dividendo anual servicios £ 160.000.
- 1870: J. S. Morgan y Cía. Capital nominal £ 1.012.000, intereses 5 %, amortización 1 %, dividendo anual servicios £ 60.772.
- 1873: Banco Nacional de Chile, Oriental Bank Corporation y City Bank Ltd. Capital nominal £ 2.276.500, intereses 5 %, amortización 2 %, dividendo anual servicios £ 159.355.
- 1875: Banco Nacional de Chile, Oriental Bank Corporation. Capital nominal £ 1.133.000, intereses 5 %, amortización 2 %, dividendo anual servicios £ 84.310.

---

#### Deuda interna

---

Desde 1827 censos redimidos; 1829: reforma militar; 1837: deuda del 3 %; 1851: deuda del 10 %; desde 1863 emisiones vales tesorería; 1863: bonos del ferrocarril de Santiago a Quillota (bonos Meiggs); 1865: deuda del 8 %; 1867: bonos del ferrocarril de San Fernando a Curicó (bonos Garland); 1870: préstamos del Banco Nacional; 1872: bonos del ferrocarril de Llay-Llay a San Felipe; 1873: bonos del ferrocarril de Santiago a San Fernando; 1876: bonos de la calle de Blanco en Valparaíso; 1877: consolidación deuda flotante; 1878: préstamo de los bancos; 1879: emisión papel moneda.

---

*Fuente:* Dirección General de Contabilidad, Chile (1901).